

# **POLITICHE EUROPEE DELLE INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI E SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO**

**ATTI DEL CONVEGNO**

*(Santa Tecla Palace, Acireale (CT), 26-30 agosto 2002)*

**a cura di Elio FANARA**

*Dottorato di Ricerca  
in  
Diritto della Navigazione e dei Trasporti*

**Messina, 2003**



**Lunedì, 26 agosto 2002**

***I SESSIONE***  
**LO SCENARIO EUROPEO**

*Presiede:*

**Lucio BIANCO**  
*(Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche;  
Ordinario di Ricerca operativa nell'Università "Tor Vergata" di Roma)*



**ELIO FANARA**

*(Ordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Messina;  
Direttore del CUST)*

## PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

Gentili Signore e Signori, il Convegno che quest'oggi si apre si inserisce nel quadro delle attività formative del Dottorato di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti con sede amministrativa a Messina, giunto quest'anno al XVII ciclo. Obiettivo dell'incontro è far avvicinare i dottorandi di ricerca in diritto della navigazione e dei trasporti al mondo scientifico e produttivo, al fine di garantire una loro più proficua formazione e un loro più facile inserimento nel mercato del lavoro.

L'iniziativa nasce – mi piace ricordarlo – da una ormai consolidata e pluriennale collaborazione scientifica del Centro Universitario di Studi sui Trasporti con Federtrasporto di Roma. Anche il tema quest'anno, infatti, è stato ideato con gli amici Tesini, Parillo e Satta, secondo un *modus procedendi* ormai consueto negli ultimi anni, che ci vede riuniti attorno ad un tavolo (della Presidenza di Federtrasporto!) ad analizzare i problemi di maggior rilievo del settore dei trasporti che possono essere oggetto di approfondita analisi nei nostri Convegni: così facendo, abbiamo organizzato numerose iniziative, spaziando da una modalità all'altra dei trasporti, da quella ferroviaria (1998), a quella aerea (1999), sino a quella marittima (2001), passando per l'analisi delle problematiche connesse al trasporto pubblico locale (luglio 1999) e alle *New technologies* nei trasporti (2000).

Il tema cui, invece, quest'anno abbiamo rivolto la nostra attenzione, “*Le politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e lo sviluppo del Mezzogiorno*”, si riferisce *in primis* – è facile intuir-

lo per chi è “del mestiere” – al recente intervento della Comunità Europea in tema di trasporti, ovvero il Libro Bianco su “*La politica europea dei trasporti fino al 2010*” [COM(2001)370 def.], ormai un testo di riferimento per tutti i trasportisti, siano essi giuristi, ingegneri o amministratori, di cui lo scorso anno avevamo a disposizione, nel materiale didattico distribuito tra i convegnisti, solo gli orientamenti generali.

Nel settembre 2001, la Commissione ha, invece, pubblicato e diffuso il testo definitivo del Libro Bianco ed immediatamente abbiamo recepito gli spunti di riflessione offerti dalla Commissione Europea, con l’organizzazione di questo Convegno, già *in nuce* all’indomani della chiusura del precedente.

Il Libro Bianco sui trasporti è un documento del massimo rilievo, anche se – come noto – ha la veste giuridica di una comunicazione e pertanto rientra tra le fonti non vincolanti del diritto comunitario (derivato). È innegabile che esso costituirà il perno attorno al quale ruoterà la prossima politica dei trasporti dell’U.E.

Tutte le politiche comunitarie sono espressione della volontà degli Stati membri di realizzare politiche *comuni* in settori *specifici*. Il loro fine non è tanto quello di contribuire alla programmazione del territorio in quanto tale, ma di *realizzare obiettivi specifici*: detti obiettivi, con riferimento ai trasporti, sono contenuti nel Libro Bianco, ed è indubbio il valore di fondamentale orientamento dell’azione comunitaria che lo stesso documento, almeno *de facto*, rivestirà nei prossimi anni.

Non può del resto trascurarsi che i trasporti influenzano tutta la comunità in termini qualitativi e fanno sentire la loro presenza in tutti i campi: in quello *economico*, poiché sono un elemento chiave per la competitività delle imprese; in quello *sociale*, poiché rivestono una primaria importanza sotto il profilo della creazione di impieghi; in quello *politico*, essendo un fattore imprescindibile per l’attuazione dei diritti dei cittadini sanciti dai trattati e per consentire la mobilità europea.

Un’economia efficiente, pertanto, necessita di un sistema di trasporti funzionante. Su tale presupposto, il Trattato di Maastricht del 1992 ha rafforzato le missioni delle politiche di settore

dell'Unione, introducendo importanti strumenti finanziari come il Fondo di coesione (art. 161, ex art. 130 D, Tratt. CE) e la linea di bilancio relativa alle reti transeuropee di trasporto (TEN-T) (di cui agli artt. 154 e ss., ex artt. 129 B e ss. Tratt. CE), creati al fine di perseguire con maggiore decisione gli obiettivi di estensione e modernizzazione delle infrastrutture di trasporto.

Eppure, qualora si consideri la rapida crescita dei flussi di trasporto (di merci e di persone) nel corso degli ultimi dieci anni, gli investimenti in infrastrutture sono stati sino ad oggi insufficienti.

La Comunità ha mirabilmente perseguito negli anni addietro l'obiettivo dell'apertura dei mercati, così come era stato stabilito nel precedente Libro Bianco del dicembre 1992 "Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti": non sfugge, però, che la progressiva liberalizzazione dei trasporti, in assenza di una politica d'investimenti volti a creare nuovi collegamenti o a passare ad altri modi di trasporto, rischi addirittura di divenire nociva, là dove si voglia combattere la congestione delle vie principali di trasporto.

La mancanza di investimenti produce, come diretta conseguenza, inevitabili "strozzature" nelle reti europee di trasporto, con ripercussioni negative *a livello economico e ambientale*.

Non mi soffermo sul contenuto del Libro Bianco dell'U.E. – nel quale sono trattati ampiamente detti problemi – e che ci sarà illustrato nel dettaglio nella relazione del Dott. Alain Baron, della Direzione Generale *Energy and Transport* della Commissione Europea.

Prendo, però, solo atto che gli squilibri territoriali esistenti allo stato nel continente europeo non possono essere ridotti senza migliorare le infrastrutture e i servizi di trasporto, soprattutto nelle regioni in cui la mancanza di infrastrutture adeguate – porti, aeroporti e punti di snodo – rimane il principale ostacolo allo sviluppo economico.

Si tratta di tutte quelle regioni che rischiano di rimanere periferiche o ultraperiferiche, come il *Mezzogiorno d'Italia*, che vive un relativo isolamento, a causa del proprio *deficit* infrastrutturale; e fra le regioni del Sud-Italia, sono particolarmente a rischio quelle che subiscono un *handicap* geografico aggiuntivo, derivante dall'insularità, come la *Sicilia*.

Eppure l'*Isola* posta al centro del Mediterraneo, al crocevia dei flussi di traffico che attraversano il bacino Mediterraneo, dispone di molteplici risorse che possono e devono essere sfruttate in maniera più proficua. Penso, in particolare, alle *risorse turistiche*, ove spesso la fruizione del patrimonio naturalistico e culturale è resa difficile dalla mancanza di infrastrutture di collegamento (ricordiamoci che la Sicilia – alla luce di principi introdotti dalla nuova legge quadro sul turismo – è la regione con il maggior numero di distretti turistici); o ancora, in particolare, alla *risorsa distributiva*, scaturente dalla favorevole posizione geografica dell'Isola, che rende la Sicilia una strategica piattaforma logistica per distribuire le merci su tutti i mercati contigui. Per fare ciò, però, occorrono infrastrutture “dedicate”, poiché le tecniche del *just in time* richiedono attrezzature specializzate, e fintantoché non si procede al potenziamento del sistema trasporti ben poco si potrà fare.

È un problema quello della Sicilia e di tutto il Mezzogiorno d'Italia che possiamo definire di “accessibilità” alle numerose risorse di cui essi dispongono, che richiede un intervento concertato, di tipo infrastrutturale, tra tutte le istituzioni comunitarie, nazionali e regionali.

Avvertendo tale esigenza, il legislatore italiano, invero, è già intervenuto negli ultimi mesi proprio in tal senso.

È così che il Libro Bianco, originario punto di partenza del nostro Convegno, a causa dell'evolversi della legislazione nazionale, è diventato solo un pretesto per una riflessione ancor più ampia sulla necessità di (e sulle modalità per) realizzare infrastrutture dei trasporti, per lo sviluppo economico del Mezzogiorno.

In particolare, sono di estremo rilievo gli strumenti varati dalla nuova Legge “Obiettivo” del 21 dicembre 2001, n. 443 (G.U. del 27 dicembre 2001, n. 299, S.O. 279), voluta dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La nuova normativa – affidando ampie deleghe all'esecutivo – mira ad accelerare la realizzazione di alcune grandi opere attraverso una revisione dei processi di decisione e di autorizzazione dei progetti.



Le legge introduce, in particolare, la figura del “contraente generale”, su cui si soffermerà il collega Vermiglio. Si tratta di un soggetto unico al quale è affidata la “realizzazione delle infrastrutture strategiche”, secondo modalità innovative.

Grazie anche a tali nuove procedure, la Legge “Obiettivo” mette in moto un processo di ammodernamento che in dieci anni determinerà la realizzazione di numerose opere infrastrutturali considerate strategiche per il Paese.

Il recente “collegato infrastrutture” alla finanziaria sblocca le prime risorse per finanziare le opere previste dalla Legge “Obiettivo” (in tutto circa 4.823 milioni di euro da spendere nel triennio 2002-2004), mentre il definitivo avvio del processo di “infrastrutturazione” è oggi possibile grazie alla approvazione, lo scorso 2 agosto, del primo decreto delegato di attuazione della stessa Legge “Obiettivo”.

La filosofia che ispira il decreto delegato è – in linea con le prescrizioni della legge di delega – quella di accentrare le responsabilità dell’appalto in capo ad un unico soggetto, per l’appunto il *general contractor*, ovvero un “soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria”, cui è affidata la realizzazione “con qualsiasi mezzo” dell’opera e ciò in deroga ai principî di cui alla Merloni *ter* (art. 9, co. 1, del decreto delegato).

Il decreto, in altre parole, prevede che il contraente generale prenda in consegna l’infrastruttura già dalla fase del progetto preliminare, per sviluppare poi la progettazione definitiva ed esecutiva, partire con gli espropri, ed in seguito aprire il cantiere, eventualmente anticipando, in tutto o in parte, i fondi.

Il *general contractor* svolge, pertanto, un ruolo chiave di coordinamento: può anche appaltare il 100% dei lavori, ma ne resta responsabile in termini di costi e di tempi; a differenza però del concessionario, detto soggetto – come specificato dall’art. 1, co. 2, lett. f) della legge di delega – è escluso dalla gestione dell’opera eseguita.

Si tratta di procedure innovative, almeno per l’Italia, che – mi preme precisare – saranno sperimentate per la prima volta proprio

per l'ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, una delle arterie autostradali più pericolose proprio per gli attuali disagi infrastrutturali, ma collegamento vitale per la nostra Regione, soprattutto per i flussi turistici.

Certo, non pochi sono i problemi connessi alla Legge "Obiettivo" ed allo stesso decreto delegato, che saranno oggetto di specifici interventi nel corso del Convegno.

Basti ricordare, innanzitutto, il lungo e laborioso confronto, avutosi nel corso dell'elaborazione del decreto delegato, con le Regioni, che hanno preteso (ed infine ottenuto) un maggior peso nella fase di localizzazione delle opere, facendo leva sui ricorsi presentati contro la legge da Toscana, Emilia Romagna, Umbria e Marche.

Né vanno dimenticate le numerose polemiche che vedono in tale normativa solo un mezzo per incoraggiare una nuova "stagione del cemento", a danno dell'ambiente.

In particolare, la *procedura di Valutazione di Impatto Ambientale*, disciplinata dagli artt. 17 e ss. del decreto delegato, rimane una delle questioni più dibattute a livello politico: la preoccupazione di snellire ed accelerare le procedure sembra aver avuto prevalenza sulle esigenze di tutela dell'ambiente.

Infatti, il provvedimento finale di compatibilità ambientale è adottato – secondo l'art. 18, co. 6, del decreto delegato – dal CIPE, "contestualmente all'approvazione del progetto preliminare". È stato da taluni rilevato come l'anticipazione della VIA al progetto preliminare si ponga in netto contrasto con la normativa comunitaria.

Ma è di tutta evidenza – e ciò è ribadito anche nel Libro Bianco – che lo sviluppo infrastrutturale deve sempre essere sostenibile ed in linea con le istanze di tutela dell'ambiente, ed è questa un'esigenza ben presente all'*homo faber* del terzo millennio. Il legislatore comunitario (penso alle politiche di tutela dell'ambiente introdotte già dall'Atto Unico Europeo del 1986) e quello nazionale ben sanno che la politica comune dei trasporti si deve inserire in una strategia complessiva di sviluppo sostenibile.

Considerato l'aumento permanente, la concentrazione e l'intasamento dei flussi di trasporto in tutta Europa, si impone ne-

cessariamente un'utilizzazione sempre più ecologica ed efficace del sistema di trasporti.

Dai temi che or ora ho solo accennato ben si comprende l'esigenza di suddividere il Convegno in più sessioni – quest'anno sono ben 8, articolate su quattro giornate di lavoro –, poiché numerosi sono gli argomenti da affrontare e molteplici le angolazioni dalle quali, a loro volta, analizzare il singolo problema.

Dalla prima sessione, dedicata allo scenario europeo e quindi in particolare al Libro Bianco della Commissione, alle successive, che riguardano i temi della politica delle infrastrutture e del federalismo nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione (seconda sessione); dalla programmazione delle infrastrutture dei trasporti (terza sessione), alla mobilità urbana (quarta sessione) ed alle infrastrutture dei trasporti in relazione alle filiere logistiche (quinta sessione); dalle esternalità dei trasporti in rapporto ai fattori infrastrutturali (sesta sessione), sino alle due ultime sessioni dell'ultima giornata su “Politiche delle infrastrutture e nuovi modelli di sviluppo” (settima sessione), e “Nuove politiche di sviluppo delle infrastrutture” (ottava sessione), che costituiscono il momento – direi – propositivo e di sintesi dell'intera iniziativa.

Il Convegno intende, così, creare uno spazio adeguato alla riflessione ed al confronto tra discipline di aree differenti, ma contigue, su un tema complesso, quale quello della programmazione e realizzazione di infrastrutture dei trasporti e della logistica per lo sviluppo economico del Mezzogiorno.

Per la peculiarità del tema, il Convegno riunisce – e ciò mi onora – docenti ed esperti, nazionali ed europei, del massimo rilievo. In particolare, nell'ultima giornata, per assicurare un proficuo confronto tra detti studiosi, si terrà una Tavola rotonda sui temi propri della sostenibilità ambientale e della realizzazione di nuove infrastrutture.

Consentitemi, però, di concludere questa mia presentazione con una brevissima riflessione che definirei “di metodo”. Sono convinto che lo sviluppo dell'economia, e in generale della società,

richiederà in misura sempre maggiore un'Università essenzialmente formativa, non meramente professionalizzante o fatta di nozioni teoriche, ma invece ricca di aspetti concreti ed operativi, come quelli che questo Convegno si accinge ad illustrare a noi tutti ed, in particolare, ai dottorandi di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti, primi destinatari dell'Iniziativa, che dovranno vivere ed inserirsi in una società evoluta e sempre più esigente.

Per tale motivo, anche quest'anno gli *Atti dell'Incontro* saranno pubblicati, come sempre, in tempi rapidissimi, sì da rappresentare un utile strumento di aggiornamento e di studio sia per gli stessi dottorandi, sia per noi docenti, sia per operatori pubblici e privati.

In conclusione di questo mio breve intervento, desidero rivolgere a tutti i Relatori ed ai Presidenti di sessione il mio più vivo e sentito ringraziamento – unitamente agli enti contributori che hanno reso possibile l'iniziativa – e l'augurio di un proficuo lavoro, con la speranza che anche questo Convegno – come quelli degli anni scorsi – sia ricco di frutti e di feconde conseguenze.